

<b>PROCESSO</b>	<b>TC-34.019294/2023</b>
<b>UNIDADE</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>JOÃO HENRIQUE CALDAS (PREFEITO DE MACEIÓ)</b> <b>CENTRO MÉDICO HCOR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SPE</b> <b>LTDA.</b> <b>CARDIODINÂMICA LTDA.</b>
<b>INTERESSADOS</b>	<b>ALAN HELTON DE OMENA BALBINO; FERNANDO ANTÔNIO</b> <b>MACEDO HOLANDA; JOÃO GABRIEL COSTA LINS; JOSÉ MÁRCIO</b> <b>DE MEDEIROS MAIA JÚNIOR; MARIA GABRIELLA MARTINS</b> <b>COELHO DA PAZ MACHADO.</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>HERIBALDO MACEDO ADVOGADOS ASSOCIADOS SS JM NOVÃIS</b> <b>(OAB/DF 22762) E OUTROS</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO</b>

## **I – DO RELATÓRIO.**

1. Trata-se de procedimento autuado como representação, com pedido de cautelar, cujos interessados são ALAN HELTON DE OMENA BALBINO (vereador), FERNANDO ANTÔNIO MACEDO HOLANDA (vereador), JOÃO GABRIEL COSTA LINS (vereador), JOSÉ MÁRCIO DE MEDEIROS MAIA JÚNIOR (vereador), MARIA GABRIELLA MARTINS COELHO DA PAZ MACHADO (vereadora), através do escritório jurídico HERIBALDO MACEDO ADVOGADOS ASSOCIADOS SS, instrumento de procuração constante dos autos, no qual trazem ao conhecimento desta Corte de Contas supostas irregularidades apontadas na desapropriação do Centro Médico HCOR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SPE LTDA. e da CARDIODINÂMICA LTDA., pelo município de Maceió, bem como supostas irregularidades na edição de decreto de créditos suplementares e, ainda, em suposto procedimento de contratação direta, em desacordo com a legislação.

2. Em 09/09/2023, foi publicado pela Prefeitura de Maceió o Decreto Municipal nº 9.579/2023 que abriu crédito suplementar por excesso de arrecadação, em favor da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, no valor de R\$ 266.000.000,00 (duzentos e sessenta e seis milhões de reais), valor este coincidente com o das aquisições. No entanto, os representantes sustentam que, diferente do propagado pela municipalidade, os recursos da aquisição são decorrentes da indenização paga pela Braskem ao município de Maceió, em virtude da subsidência do solo no bairro do Pinheiro e adjacências.

PROCESSO TC-34.019294/2023

3. Nessa esteira, apontam inconstitucionalidade e ilegalidade na abertura de créditos que eles descrevem como sendo extraordinários, cuja forma, adotada pela municipalidade, ofenderia o art. 178, § 3<sup>o</sup>, art. 178, III<sup>2</sup>, da Constituição do Estado de Alagoas, c/c art. 26, I, “f” e “g”<sup>3</sup>, da Lei Orgânica do Município de Maceió.
4. Além das supostas irregularidades acima citadas, alegam que houve procedimento de contratação direta ilegal, sem o devido processo licitatório, em flagrante inobservância aos normativos pertinentes às aquisições públicas, a qual, devido ao suposto montante, teria sido realizada em desconformidade, por exemplo, ao art. 39, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) a qual prevê a necessidade de audiência pública para licitações de valor superior a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais)<sup>4</sup>.
5. Asseveram, por fim, que houve sobrepreço na contratação “do conjunto completo do hospital”, incluindo aí que “o preço de mercado de um hospital privado no Brasil deve ser calculado com base no valor mediano de R\$ 1.550.639,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil e seiscentos e trinta e nove reais), multiplicado pelo número de leitos da instituição”, sem se preocupar, tecnicamente em distinguir o que foi objeto de aquisição (maquinários, insumos e etc.) do que teria sido objeto da desapropriação ou mesmo, se os citados móveis estariam englobados no processo administrativo que gerou o ato e comporiam o valor da justa e prévia indenização, como prevê a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (art. 5º, XXIV).
6. Diante dos argumentos trazidos, requereu a concessão de medida cautelar para: a) suspender a validade dos Decretos nºs. 9.579/23 (operação de crédito extraordinário), 9.577/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 121191-1º Reg. Imóveis) e 9.576/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 178301-1º Reg. Imóveis); b) suspender todos os contratos formais ou informais realizados entre o município e as pessoas jurídicas envolvidas

1 “Art. 178 (...), §3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”

2 “Art. 178 (...), “III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais específicos, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

3 “Art. 26 A Câmara Municipal deliberará: (...) II - por pelo menos dois terços (2/3) dos votos dos seus membros, sobre: (...) f) a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários; g) a autorização para a contratação de abertura de crédito com instituições privadas”.

4 “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados”.

PROCESSO TC-34.019294/2023

na desapropriação, em relação aos negócios objeto da presente; bem como para: c) determinar o bloqueio de todos os valores já pagos pelo município de Maceió às pessoas jurídicas e naturais que tiveram os bens adquiridos; d) determinar ao município de Maceió que se abstenha de realizar, por quaisquer outros meios, procedimentos ou modalidades, a aquisição do chamado Hospital do Coração de Alagoas, até o julgamento final”.

7. Os autos foram distribuídos por sorteio ao gabinete da Conselheira Renata Pires Calheiros, que veio a se averbar suspeita. Após nova distribuição por sorteio, os autos foram encaminhados ao nosso gabinete.

8. Devido à urgência da análise, o processo foi remetido ao Ministério Público de Contas – MPC em 17/10/2023, sendo devolvido com parecer da lavra do Senhor Procurador de Contas Gustavo Henrique Albuquerque Santos, em 24/10/2023, o qual ao identificar o não preenchimento dos requisitos formais para, em sua análise, a admissibilidade da representação, por “ausência de verossimilhança apta a ensejar a superação da presunção de legalidade e legitimidade dos atos da Administração Pública”, observou que “o TCE não tem atribuição constitucional para anular decretos do Poder Executivo que disponham sobre crédito adicional”, e que supostos vícios devem ser analisados na prestação de contas de governo da Prefeito de Maceió, exercício financeiro 2023, em momento oportuno.

9. No que pesem os argumentos do *Parquet* de Contas, em seu parecer, ponderando os fatos trazidos na representação, combinados com as notícias que diuturnamente inundam os meios de comunicação (sites; redes sociais; emissoras de televisão e etc.), assim como diante da necessidade de uma maior ponderação técnica antes de uma eventual conclusão pelo arquivamento ou pela instauração do procedimento de representação, este relator exarou decisão monocrática, em data de 26 de outubro de 2023, na qual foi determinada a notificação do chefe do executivo municipal e do órgão de controle interno para fornecimento de cópia integral dos procedimentos citados pelos representantes, os quais teriam dado origem ao ato de desapropriação, bem como de todos estudos técnicos, laudos de avaliação e pesquisas mercadológicas que viabilizaram a edição dos referidos atos, assim como de todo e qualquer documento necessário ao convencimento desta esfera controladora.

PROCESSO TC-34.019294/2023

10. Na referida oportunidade, o município de Maceió, através de sua Procuradoria-Geral, apresentou manifestação prévia, na forma do andamento nº 21, acompanhada de documentos (andamentos de nºs. 22-37), na qual, em síntese: a) informa a vantajosidade da desapropriação; b) a observância do rito legal para a desapropriação; c) o pagamento de justa indenização; d) a legalidade da abertura de crédito suplementar; e) a desnecessidade de procedimento licitatório; f) a aplicação de metodologia prevista nas NBRs 14653-1 e 14653-2, assim como em laudos técnicos para avaliar cada hospital desapropriado.

11. **É o relatório.**

**II – DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS.**

12. Conforme estabelecem os artigos 71 e 74, §2º c/c art. 75 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB; artigos 94 e 97 da Constituição do Estado de Alagoas de 1989; art. 1º, inciso XIV c/c art. 102 da Lei nº 8.790/22 (LOTCE/AL) e do art. 190 da Resolução nº 003/2001 (RITCE/AL), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas fiscalizar e apurar denúncias ou representações que relatem a ocorrência de irregularidades e ilegalidades decorrentes de atos praticados por qualquer agente público sujeito à sua jurisdição.

13. Desta forma, considerando os fatos narrados como de competência desta Corte de Contas, passa-se à análise dos requisitos legais para a respectiva instauração

**III – DA INSTAURAÇÃO.**

14. Os pressupostos para a instauração do processo de representação estão indicados na Lei Orgânica do TCE/AL (Lei nº 8.790/22), em seu art. 102, § 1º, e na Resolução Normativa nº 003/2001 – RITCE/AL (art. 191), os quais estabelecem, em síntese, que: (i) se refira à matéria de competência do Tribunal de Contas; (ii) seja formalizada por escrito, em linguagem clara e objetiva, contendo o nome legível; (iii) contenha a qualificação e o endereço do representante; e (iv) esteja acompanhada de indícios probatórios acerca das irregularidades praticadas pelo administrador ou responsável a que explicitamente se refira.

PROCESSO TC-34.019294/2023

15. Porém, antes de adentrar no mérito, insta verificar o preenchimento dos pressupostos da concessão da medida cautelar almejada.

**IV – DO MÉRITO.**

16. Em sua manifestação preliminar, o ente municipal, apontou que não houve compra do hospital, mas sim procedimento de desapropriação diante da necessidade de “possuir o primeiro Hospital da sua história”, posto ser a única capital do nordeste sem tal equipamento, assim como informa que o ato expropriatório foi precedido de estudo no qual se cogitou: a) a realização de concessão administrativa; b) a construção de um novo hospital; e c) a desapropriação.

17. Alegou, o ente municipal, que a escolha pelo instituto da desapropriação foi **precedida de debates, estudos e pesquisas**, e que, “diante disso, passou-se a identificar em quais hospitais privados de Maceió a desapropriação poderia transcorrer”, razão pela qual teria sido escolhido o Hospital do Coração, por estar, desde 2020, em processo de venda para algumas redes privadas.

18. Nessa esteira, afirmou o município de Maceió, que **teria determinado a realização de estudo de vantajosidade comparativa do modelo de construção direta e da desapropriação, que foi realizado pelo Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades – IPGC, sob a responsabilidade técnica de Rafael Tinelli, o qual se encontra anexo no andamento nº 22.**

19. Para além do estudo citado, a municipalidade fez juntada da LDO de 2022, (andamento nº 23), da LOA (Lei Municipal nº 7.314/2023) – andamento nº 24 –, **do Processo Administrativo nº 100/100855/2023, cujo assunto é “desapropriação”, autuado em data de 05/09/2023** e cuja primeira movimentação remete a um termo de juntada datado de 26/09/2023 (andamento nº 25), assim como **do Processo Administrativo nº 100/100851/2023, cujo assunto é “desapropriação”, autuado em data de 05/09/2023** e cuja primeira movimentação remete a um termo de juntada datado de 26/09/2023 (andamento nº 30), por fim fez a juntada de notícia veiculada por site de notícias que possui como manchete

“Hospital da Cidade foi comprado por valor abaixo do mercado” (andamento nº 37).

20. **Passa-se à análise dos pontos ventilados pelos representantes.**

21. Quanto ao primeiro ponto ventilado na peça inicial, que se refere à abertura de crédito extraordinário em suposta violação à norma contida no art. 23, inciso X, alínea “b”, da Constituição do Estado de Alagoas e ao art. 178, incisos III e V e seus §§ 2º e 3º, do mesmo diploma magno, **percebe-se que os representantes fazem uma grande confusão entre os institutos jurídicos.**

22. Na verdade, ao contrário do que veio a ser ventilado, o Decreto n.º 9.579/2023 não realizou a abertura de crédito extraordinário, nem muito menos autorizou a realização de operação de crédito, mas fez a abertura de crédito adicional de natureza suplementar, cuja **autorização legislativa** pode ser concedida tanto em lei específica quanto na própria lei orçamentária do exercício, consoante se depreende da leitura do arts. 165 e 167, da Constituição da República e do art. 178 da Constituição Estadual.

23. **Ademais, o ingresso de receitas provenientes de indenização judicial pode ser considerado excesso de arrecadação, consoante entendimentos técnicos consagrados pertinentes aos temas planejamento e orçamento; e a análise detida de conformidade do mencionado decreto de abertura do crédito suplementar com a legislação estadual autorizativa, consoante o Ato n. 104/2023, da Presidência desta Corte e vastos precedentes deste gabinete, vem a ser realizada quando da análise das contas de governo da prefeitura municipal.**

24. O segundo questionamento refere-se à forma como os imóveis foram adquiridos, argumentando que a aquisição de bem e sua incorporação ao patrimônio público do município seria ato que necessitaria de prévio procedimento licitatório.

25. Ninguém discorda quanto ao fato de que a Constituição da República preconiza de forma expressa que o procedimento de licitação se constitui, em regra, para as aquisições do poder público, mas, como sabemos, esta regra contém exceções, como, por exemplo, a contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, assim como as hipóteses

PROCESSO TC-34.019294/2023

de desapropriações, que se constituem em procedimento de transferência compulsória da propriedade, e que encontram respaldo no art. 5º, inc. XXIV da Constituição Federal e pelo Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

26. Ademais, ao adotar a desapropriação como forma de aquisição originária da propriedade, o município não precisaria fazer uso do art. 39 da Lei n. 8666/93, que preceitua a obrigatoriedade de prévia audiência pública para aquisições que superem o valor estimado de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais). O preceito normativo não comportaria interpretação extensiva, de modo que após vasta pesquisa realizada, este gabinete não encontrou doutrina nem precedentes de jurisprudência dos Tribunais de Contas do Brasil e do Poder Judiciário no sentido defendido pelos representantes.

27. O último ponto de questionamento, que merece uma maior atenção por parte deste órgão de controle, refere-se ao valor da aquisição dos bens, posto que, segundo os representantes, teria ocorrido sobrepreço de aproximadamente R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), conforme linha argumentativa construída e embasada em relatório expedido pelo portal na internet da empresa XVI Finance.

28. Segundo os representantes, o valor de mercado de um hospital privado no Brasil, na atualidade, deve ser calculado com base no valor mediano de R\$ 1.550.639,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil e seiscentos e trinta e nove reais), multiplicado pelo número de leitos do hospital.

29. Assim, considerando que um dos hospitais possui 75 (setenta e cinco) leitos, teríamos portanto o valor de R\$ 116.297.925,00 (cento e dezesseis milhões, duzentos e noventa e sete mil e novecentos e vinte e cinco reais).

30. Ocorre que este raciocínio incide em um erro básico, pois ao fazer uso apenas do multiplicador por número de leitos, a representação não considerou os demais elementos que são utilizados para a construção da precificação pela metodologia de Múltiplos de Mercado, visto que, em observância ao trecho do relatório presente na representação (fls. 14/15 da peça nº 1), esta metodologia é composta por três múltiplos, quais sejam: (1) os múltiplos em



PROCESSO TC-34.019294/2023

relação à receita líquida; (2) os múltiplos em relação ao EBITDA<sup>5</sup>; e (3) os múltiplos em relação ao valor praticado por cada leito<sup>6</sup>.

31. A municipalidade, por sua vez, ao apresentar os esclarecimentos preliminares requisitados por este Relator, fez a juntada de dois **laudos de avaliação** (protocolo n. 20860/2023, peças nº 26 e 27, p. 20 e seguintes, e peças nº 30 a 33), ambos assinados por um engenheiro civil, o Sr. Edigar Cavalcante de Albuquerque Filho, inscrito no CREA 7955TP AL, com aplicação das Normas NBR 14653-1 (Avaliação de bens – Parte 1: Procedimentos gerais) e NBR 14653-2 (Avaliação de bens – Parte 2: Imóveis Urbanos), ambas publicadas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), a fim de identificar a “quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente”.

32. Quanto ao hospital pertencente à Cardiodinâmica LTDA, e localizado no imóvel de Registro n.º 121191, o laudo apontou o valor de R\$ 180.000.000,00. Já quanto ao hospital pertencente ao Centro Médico HCOR Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA., que se encontra localizado no imóvel de Registro n.º 178302, foi apontado o valor de R\$ 86.000.000,00.

33. Assim sendo, entendo que o documento apresentado pelos representantes não é hábil a nos fornecer indícios de sobrepreço a justificar a abertura de um procedimento de representação, nem muito menos a desconstituir o laudo de avaliação elaborado pela municipalidade, que, por se tratar de documento público, goza da presunção de legalidade, de modo que este Relator apresenta voto pela não instauração da mesma e consequente arquivamento deste procedimento.

**NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA.**

34. Em que pesem os elementos fáticos e retóricos trazidos pelos representantes não sejam hábeis a impulsionar a atuação desta esfera controladora, mediante tramitação

5EBITDA: Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization. que significa, em português, “lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização”

6. <https://xvifinance.com.br>



PROCESSO TC-34.019294/2023

específica de processo de representação, por serem destituídos de indício mínimo de ilegalidade requerido pelo Regimento Interno, não significa dizer que esta Corte de Contas deva permanecer inerte, omissa, apenas olhando os acontecimentos e que não deva proceder à fiscalização das mencionadas desapropriações. Definitivamente não é isso.

35. Nunca é demais lembrar que o sistema de controle externo brasileiro vocaciona constitucionalmente os tribunais de contas ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (art. 71, inc. IV, da CF/88), e que, em regra, esta fiscalização deve se dar por iniciativa própria, seguindo critérios objetivos de seletividade, que assegurem uma eficiente e econômica movimentação desta custosa máquina fiscalizatória.

36. Importante ressaltar também, que é fato público e notório que as duas aquisições possuem elevado valor para o ente municipal e, quando entrarem efetivamente em operação, devem repercutir significativamente na vida de boa parte dos maceioenses, principalmente os mais carentes, que passarão a contar com o primeiro hospital público municipal.

37. Esses elementos, por si só, na linha do que vem sendo há muito defendida por este gabinete, já justificariam a deflagração, de ofício, de uma fiscalização por parte desta Corte de Contas. Além disso, aliados aos critérios de relevância econômica e social, temos o relato de que vereadores foram impedidos de exercer plenamente a sua atividade fiscalizatória (protocolo n. 019928/2023, peça n. 13), e documentação fotográfica apontando que parte dos leitos hospitalar se encontra vazia, reforçando ainda mais a ideia de que deve se proceder a uma auditoria nas duas desapropriações.

## **V – DA CONCLUSÃO.**

38. Por todo o exposto, **VOTO** no sentido de que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, **DECIDA:**

***I – NÃO CONCEDER** a medida cautelar, em virtude do não preenchimento de seus requisitos mínimos;*

*II – NÃO INSTAURAR a presente representação.*

*III – **DETERMINAR** a abertura de processo de auditoria, a fim de verificar os elementos jurídicos, orçamentários e financeiros que legitimaram a expedição do Decreto nº 9.579/2023, do Decreto nº 9.576/2023 e do Decreto nº 9.577/2023, assim como a transferência de operação da iniciativa privada para o poder público, elaborando, ao final, relatório técnico apontado se existe violação à juridicidade, se o valor dos hospitais se encontra dentro do valor de mercado, se a opção pela desapropriação mostrou-se como a mais vantajosa para o erário municipal, se existem vulnerabilidades a serem corrigidas quanto à operação hospitalar que a prefeitura almeja implantar, assim como os demais elementos importantes que vierem a ser encontrados na auditoria.*

*IV – **PUBLICAR** a presente decisão no DOe TCE/AL, para fins de direito, na forma do art. 122 da Lei Orgânica do TCE/AL.*

**É como voto.**

Sala das Sessões do **PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, 21 de novembro de 2023.

Conselheiro **RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE** – Relator